

BAB VIII

P E N U T U P

8.1 Kesimpulan

Birokrasi pemerintahan di daerah memiliki relasi dengan masyarakat di mana birokrasi itu beroperasi. Pada gilirannya, seringkali birokrasi mengadopsi sistem nilai yang berkembang di masyarakat. Birokrasi di pemerintah Kota Jayapura tentu tidak luput dari realitas ini, bahwa proporsi orang asli Papua di birokrasi merupakan sesuatu yang berjalan baik secara alamiah maupun disengaja. Hal ini merupakan salah satu konsekuensi dari otonomi daerah dan otonomi khusus yang diberlakukan di Papua, khususnya di Kota Jayapura. Otonomi daerah dan otonomi khusus telah memberikan peluang yang lebih besar bagi orang asli Papua untuk terlibat dan menduduki jabatan-jabatan strategis di lingkungan birokrasi seperti SKPD di berbagai level (propinsi dan kabupaten/kota).

Persoalan etnis menjadi faktor yang cukup dominan di dalam birokrasi di Kota Jayapura. Hal ini telah menjadi kelaziman dari setiap birokrasi di daerah. Jika walikota berasal dari latarbelakang etnis dan klan tertentu, maka pada gilirannya etnis dan klan itu otomatis juga akan turut menjadi bagian dari birokrasi. Selain itu, temuan peneliti juga menempatkan sentimen agama sebagai faktor yang juga berpengaruh terhadap keterwakilan Muslim di pemerintahan Kota Jayapura. Artinya, identitas keagamaan juga turut memainkan peran penting dalam operasi birokrasi di Kota Jayapura. Meskipun sulit diketemukan secara gamblang agama akan sangat memberi pengaruh di dalam pengambilan kebijakan yang berhubungan dengan masyarakat, namun dalam penentuan pejabat di SKPD identitas keagamaan menjadi salah satu preferensi di dalam penentuan pejabat untuk

jabatan tertentu di SKPD di Kota Jayapura. Berdasarkan temuan penelitian, proporsi atau representasi orang Muslim di birokrasi pemerintah Kota Jayapura sangat minim. Sejumlah jabatan SKPD di Kota Jayapura didominasi oleh pejabat dengan identitas keagamaan Kristen. Sementara pejabat Muslim hanya menduduki beberapa SKPD di Kota Jayapura.

Identitas keagamaan tertentu yang turut memainkan peran penting dalam penentuan jabatan di Kota Jayapura merupakan persoalan tersendiri mengingat justifikasinya sulit ditemukan. Prosentase pemeluk Kristen Protestan di Kota Jayapura cukup besar ketimbang prosentase pemeluk agama lain adalah salah satu alasan yang dapat dijadikan rujukan terhadap praktik tersebut. Hal ini pada gilirannya akan berimplikasi pada semua sektor kehidupan, termasuk di birokrasi. Di lihat dari satu sudut pandang yang pasti, perimbangan pejabat Protestan dan Muslim hanya akan menciptakan sentimen agama, baik di birokrasi itu sendiri maupun di masyarakat kota Jayapura. Dalam konteks ini, proporsi jabatan di SKPD yang didominasi oleh pejabat Kristen justru akan membuat birokrasi di Kota Jayapura beroperasi dengan baik dalam rangka memberi pelayanan kepada publik di wilayah ini. Oleh karena itu, istilah mayoritas dan minoritas acapkali tidak tepat dipergunakan dalam konteks birokrasi di Kota Jayapura.

Sistem rekrutmen di birokrasi di Kota Jayapura ditentukan oleh latarbelakang etnis dan agama sangat jauh dari cita-cita birokrasi yang terbuka. Dalam sistem birokrasi modern, proses rekrutmen dilakukan secara transparan dan akuntabel. Dalam konteks ini, para pegawai yang direkrut sejatinya didasarkan atas pertimbangan kompetensi atau kemampuan seseorang. Namun, faktanya hal ini tidak terlalu signifikan di Kota Jayapura. Kompetensi bukan sesuatu yang penting di dalam

rekrutmen pegawai. Justeru yang berkembang selama ini adalah selain etnisitas (termasuk agama), juga persoalan kepentingan dan modal ekonomi.

Dalam sistem birokrasi yang masih mempertahankan sistem kepemimpinan tradisional, pola rekrutmen pegawai lebih didasarkan atas pertimbangan hubungan keluarga, klan dan patron klien. Oleh karena itu, birokrasi demikian tidak transparan dalam proses rekrutmen pegawai/pejabat. Proses rekrutmen harus mampu menjamin bahwa semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama untuk memperoleh akses menjadi pegawai atas dasar kesamaan, keadilan, dan kemampuan. Dengan demikian, penggunaan kewenangan administratif dari pemerintah daerah dalam menyeleksi calon pegawai harus benar-benar transparan dan tidak menimbulkan kesan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang.

Sistem rekrutmen di birokrasi ini kemudian berimbas kepada proses rekrutmen pejabat di SKPD di Kota Jayapura. Kenyataannya, pejabat yang menduduki jabatan strategis di SKPD diisi oleh orang asli Papua yang beragama Kristen dengan mengabaikan kompetensi dan latarbelakang pendidikan. Dalam sistem birokrasi tradisional, penentuan jabatan di SKPD yang mengabaikan kompetensi dan latarbelakang pendidikan merupakan sesuatu yang wajar terjadi. Ketika pimpinan tertinggi di sebuah daerah dijabat dari klan dan agama tertentu, maka secara otomatis pejabat yang ditunjuk mengikuti klan dan agama yang dianut oleh pimpinan daerah tersebut.

Hal-hal yang disebutkan di atas memperlihatkan bahwa kerap kali agama memainkan peran penting di dalam operasi kekuasaan, baik pada tingkatan nasional maupun di daerah. Agama dan kekuasaan (baca: birokrasi) seringkali bekerjasama dalam operasi pemerintahan di daerah. Hal lain yang tampak

adalah elit dan institusi keagamaan menjadi bagian penting di dalam sistem operasi birokrasi di daerah. Meskipun tidak jelas hubungan resmi antara elit dan institusi keagamaan dengan birokrasi, tetapi secara tidak kasat mata elite dan institusi keagamaan turut memainkan peran penting, jika bukan menentukan, dalam posisi-posisi strategis di birokrasi. Kota Jayapura dengan prosentase pemeluk agama Kristen yang dominan, apalagi didukung oleh walikota yang Beragama Protestan, memiliki alasan jika persoalan agama menjadi salah satu preferensi dalam penentuan jabatan-jabatan strategis di SKPD.

Peran penting elit dan institusi keagamaan di dalam operasi birokrasi, apalagi dikaitkan dengan pola rekrutmen pejabat di Birokrasi Kota Jayapura, pada gilirannya akan melemahkan daya kritis agama terhadap kebijakan pemerintah Kota Jayapura yang tidak berpihak kepada masyarakat secara umum. Agama akan kehilangan elan vitalnya di dalam mengkritisi ketidakadilan sosial, diskriminasi, dan kebijakan yang mengarah kepada KKN. Sementara dipihak lain, kekuasaan, dalam hal ini pemerintah kota Jayapura cenderung memanfaatkan agama untuk kepentingan melanggengkan kekuasaan, dan pada gilirannya mendukung setiap kebijakan birokrasi pemerintah Kota Jayapura. Dalam konteks ini, terdapat kerjasama yang saling menguntungkan, jika bukan saling memanfaatkan, antara pemerintah kota Jayapura dengan elite dan institusi keagamaan tertentu.

Subordinasi Muslim di pemerintahan Kota Jayapura merupakan persoalan yang terjadi dan berlangsung hingga saat ini. Melalui proporsi dan pola rekrutmen pegawai yang relatif kecil untuk orang Muslim, maka hal ini akan memungkinkan kebijakan pemerintah kota tidak berpihak kepada masyarakat

muslim di Kota Jayapura. Perimbangan jabatan dan pegawai di Kota Jayapura bukan solusi atas diskriminasi orang-orang Muslim di pemerintah kota Jayapura. Paling penting, setiap kebijakan pemerintah kota Jayapura tidak diskriminatif dan berpihak kepada realitas masyarakat Kota Jayapura yang heterogen dari aspek agama maupun etnis. Setiap kebijakan pemerintah kota Jayapura sejatinya tidak mendikotomikan antara pribumi dan non-pribumi, Kristen maupun non-kristen. Kebijakan pemerintah kota Jayapura yang apresiatif terhadap heterogenitas agama dan etnis di Kota Jayapura pada gilirannya akan menciptakan semangat kebersamaan seluruh elemen masyarakat di Kota Jayapura.

8.2 Implikasi Teoretis

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengangkatan atau penunjukan pejabat pada lingkup pemerintah Kota Jayapura tidak menjadikan aspek keterwakilan (agama) sebagai bahan pertimbangan. Hal ini dapat dilihat pada data kepegawaian yang dengan jelas menunjukkan hal demikian. Bahkan, dari beberapa pejabat Muslim tidak ada satu pun yang berasal dari Papua atau Muslim Papua. Meskipun komposisi penduduk Muslim dan non-Muslim dapat dijadikan pertimbangan, tetapi pada kenyataannya tidaklah demikian.

Pejabat di lingkungan pemerintah kota masih kental dengan nuansa kekerabatan dan kesukuan. Hal ini ternyata menciptakan ketidak-adilan di dalam masyarakat dan menjadi salah satu pemicu konflik akhir-akhir ini. Sebab, Muslim tetap saja diposisikan sebagai bukan penduduk Papua khususnya Jayapura. Artinya, ketidak-terwakilan Muslim berdampak pada hubungan antar pemeluk agama tidak harmonis sehingga ke depan praktik seperti ini sebaiknya ditinggalkan dan menjadikan

aspek kompetensi seseorang menjadi pertimbangan utama dalam rekrutmen pejabat. Bahkan, dari beberapa pejabat Muslim yang ada di lingkungan pemerintahan kota, tidak satu pun yang berasal dari Muslim Papua. Hal ini tentu saja akan menjadi potensi konflik dalam jangka panjang karena sangat sarat dengan praktik diskriminatif.

Secara makro, mis-representasi Muslim di birokrasi pemerintahan Kota Jayapura dapat dibaca dalam tiga perspektif. *Pertama*, adanya perlawanan terhadap sistem negara yang dianggap sebagai representasi Islam. Indonesia adalah Islam, demikian salah satu perspektif yang hingga saat ini terbangun di beberapa kalangan di Papua. Hal ini muncul akibat ‘penetrasi’ negara yang sangat kuat terhadap Papua khususnya selama Orde Baru. Papua ditempatkan sebagai objek eksploitasi, termasuk eksploitasi sumber daya alam dari berbagai cara, program transmigrasi pun menjadi bagian dari upaya negara tersebut untuk menguasai Papua dari seluruh aspeknya. Dalam istilah James C. Scott, ini disebut latent resistance atau penolakan tersembunyi yang dilakukan secara tidak konfrontatif untuk menolak sesuatu.

Kedua, mengentalnya identitas lokal. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari Otonomi Khusus yang diberikan pada Papua, yang telah memberikan ruang cukup luas bagi orang Papua khususnya Jayapura untuk aktif dan menguasai pengelolaan daerahnya. Identitas lokal (Semua Dari Ayamaru, misalnya) muncul dan semakin mengemuka dalam setiap kesempatan, terlebih lagi pada perhelatan pemilihan kepala daerah dan proses politik lainnya tidak terkecuali rekrutmen pejabat di lingkungan pemerintahan. Pengentalan identitas kepapuaan menjadi satu cara untuk mengembalikan kesempatan dan mengambil manfaat sebesar-besarnya dari dalam tanah sendiri. Hal ini sejalan dengan

apa yang dikemukakan oleh Irwan Abdullah (2006) reproduksi kebudayaan yang berjalan dengan terencana.

Ketiga, melemahnya ikatan dan kesadaran kolektif. Pemberlakuan otonomi khusus dalam perjalanannya telah mengubah banyak kondisi Papua, termasuk kesempatan yang sangat luas bagi orang asli Papua. Akibatnya, orang yang bukan asli Papua ‘terpinggirkan’ secara kultural maupun struktural. Secara kultural, etnis luar tidak bisa secara leluasa berkontribusi dalam politik. Demikian pula, secara struktural hanya terbatas pada ‘pelengkap’ politik (pemerintahan) di Papua khususnya di Kota Jayapura. Semangat membangun daerah lebih cenderung dilakukan secara parsial dan tidak melibatkan orang lain (etnis) di luar dirinya. Dalam pandangan Idrus Al Hamid (2014), ini disebut patologi etnis karena di dalamnya ada ketakutan yang berlebihan terhadap kehadiran kelompok etnis yang lain.

8.3 Saran dan Rekomendasi

Dalam sistem operasi birokrasi modern, sistem rekrutmen pegawai dan pejabat di pemerintahan Kota Jayapura sejatinya didasarkan atas pertimbangan kompetensi, loyalitas dan latarbelakang pendidikan, dengan mengabaikan faktor etnis dan agama. Dengan model ini, birokrasi pemerintah Kota Jayapura akan dapat menjalankan fungsinya di dalam pelayanan publik, khususnya pelayanan kepada seluruh elemen masyarakat di Kota Jayapura. Pada sisi ini, seyogyanya diskriminasi dalam sistem pengambilan kebijakan dan realisasi kebijakan secara perlahan dapat diminimalisir oleh pemerintah Kota Jayapura. Harmonisasi seluruh aspek kehidupan di dalam masyarakat Kota Jayapura yang sangat heterogen dari aspek agama dan etnis perlu mendapat perhatian yang sangat serius dari pemerintah kota

Jayapura melalui kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada seluruh masyarakat Kota Jayapura.

Kuantitas pejabat berdasarkan agama di birokrasi pemerintah Kota Jayapura menjadi contoh praktik yang mengedepankan keterpenuhan kepentingan kelompok tertentu. Praktik seperti ini akan berdampak pada masa depan hubungan masyarakat (agama). Sebab, komposisi pejabat tersebut dapat menjadi ukuran partisipasi atau keterlibatan Muslim dalam pembangunan Kota Jayapura. Hubungan kelompok agama-agama akan terganggu jika praktik demikian terus berlangsung. Oleh karena itu, perlu dilakukan terobosan baru dengan memberikan kesempatan kepada siapa saja untuk menduduki jabatan sesuai dengan kompetensinya. Dengan demikian, birokrasi pemerintah Kota Jayapura dapat bekerja dan beroperasi secara profesional, transparan, dan akuntabel di dalam pelayanan kepada publik.

Peneliti menyadari bahwa penelitian ini belum cukup untuk memberikan penjelasan secara komprehensif terhadap keterwakilan Muslim dalam birokrasi di Kota Jayapura. Masih banyak persoalan yang harus direspons oleh peneliti lain, misalnya menyangkut pengaruh sentimen orang asli terhadap pendatang Muslim di Kota Jayapura. Artinya, apakah hal tersebut juga berpengaruh kuat terhadap tingkat keterwakilan Muslim di birokrasi seperti yang terjadi selama ini masih perlu diteliti lebih jauh. Penelitian ini terbatas pada diskusi bahwa identitas seperti agama menjadi salah satu faktor pertimbangan dalam proses rekrutmen pejabat di lingkungan pemerintahan Kota Jayapura.